

DOI: 10.12731/2070-7568-2016-2-114-126**УДК 329**

ОПЫТ МОДЕРНИЗАЦИИ ПАРТИЙНОЙ СИСТЕМЫ В ВЕЛИКОБРИТАНИИ ДЛЯ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Кочегарова Д.В., Новиков А.В.

Актуальность темы исследования определяется, во-первых, изменением общественно-политического влияния этнических регионов, интересы которых представлены политическими движениями и региональными партиями, в государственно-политической системе Великобритании. Великобритания предлагает свои политические технологии урегулирования конфликта центра с этническими регионами. Данные примеры являются знаковыми с точки зрения государственного развития именно в контексте центр-периферийных взаимоотношений. Используемые здесь механизмы и технологии могут быть оценены с точки зрения разрешения подобной проблемы во многих европейских государствах, в том числе и в Российской Федерации, на территории которой существуют национальные регионы и серьезные социально-экономические диспропорции, заставляющие искать эффективные и рациональные модели управления.

Цель работы – определить роль национальных движений и региональных партий в эволюции государственности современной Великобритании.

Метод или методология проведения работы: общенаучные (анализ и синтез, индукция и дедукция); исторические: хронологический; сравнительно-исторический; политологический: системный метод; институциональный метод; бихевиористский; сравнительный анализ, с помощью которого сравниваются система регионального управления и партийное законодательство Великобритании и России.

Результаты: предложены механизмы модернизации системы центр-периферийных отношений и партийного законодательства в России, опираясь на положительный опыт государственного строительства в Соединенном Королевстве

Область применения результатов: полученные результаты целесообразно применять для выработки законодательства по регулированию российской партийной и избирательной системы.

Ключевые слова: партии; партийная система; партийное законодательство; региональные партии; модернизация; Россия; Великобритания.

THE EXPERIENCE OF MODERNIZATION OF THE PARTY SYSTEM IN THE UK FOR MODERN RUSSIA

Kochegarova D.V., Novikov A.V.

The relevance of the research topic is determined, firstly, a change in the socio-political influence of ethnic regions, whose interests are represented by the political movements and regional parties in the state and political system of Great Britain. UK offers the political settlement of the technology center of the conflict with ethnic regions. These examples are emblematic in terms of national development in the context of center-periphery relations. As used herein, the mechanisms and technologies can be evaluated in terms of resolution of this problem in many European countries, including the Russian Federation on the territory of which there are national regions and major socio-economic disparities, forcing the search for effective and efficient management model.

Purpose – to determine the role of the national movements and regional parties in the evolution of the modern British state.

Methodology: general science (analysis and synthesis, induction and deduction); Historical: Chronological; comparative-historical; Political Science: a systematic method; institutional method; comparative analysis, by

which compares the system of regional government and party legislation of Great Britain and Russia.

Results: proposed modernization of the mechanisms of the system center-periphery relations and party law in Russia, drawing on the positive experience of state building in the United Kingdom

Application of results: the results are useful for developing legislation to regulate the Russian party and the electoral system.

Keywords: *party; party system; the party law; regional parties; modernization; Russia; United Kingdom.*

Изменения, происходящие в масштабах различных европейских государств, связанные с процессами глобализации, с одной стороны, и децентрализации, с другой, требуют создание новой концепции взаимодействия политической власти с ее региональным сегментом. По мнению американского политолога Дж. Розенау, современное государство с единым источником суверенитета, власти и управления не способно, как прежде, выполнять свои функции: «Государство слишком велико для решения незначительных проблем и слишком мало для решения больших» [1, с. 10]. Данное обстоятельство вынуждает государство передавать часть своих полномочий наднациональным структурам (Европейскому союзу); регионам, что, в свою очередь, увеличивает значение региональных институтов власти.

Несмотря на то, что в настоящий момент Великобритания и Российская Федерация обладают разным территориальным устройством, которое в данном случае берется за основную единицу анализа, возможным видом сравнительного анализа может выступить казусное исследование. При этом может достигаться не меньшая степень валидности полученных выводов и результатов, чем при бинарном или кросснациональном исследовании государств с федеративным устройством.

В политической науке сложилось два основных способа государственно-территориального устройства, в рамках которых определяется

положение государственных органов местного значения: унитарное государство, федерация. Для первого характерно назначение руководителей регионов из центра и их подотчетность центральному руководству. Законодательные органы власти на местах в унитарных государствах либо отсутствуют, либо имеют совещательную функцию. Иной тип взаимоотношений институтов региональной и центральной политической власти принят в федерациях, где полномочия перераспределяются в соответствии с выработанным соглашением между государственными органами для достижения общих целей [1, с. 11–19].

Рассмотрим реализацию концепций государственно-территориального устройства на практике. Великобритания – унитарное государство, состоящее из 4 провинций: Англия, Шотландия, Северная Ирландия и Уэльс. Система регионального управления претерпела существенные изменения, смысл которых состоит: 1) политике деволюции; 2) в преобразовании структуры местного самоуправления.

Объективно, в настоящий момент Великобритания не полностью отвечает стандартным критериям унитарного государства, но, переживая процесс частичной федерализации, также не может считаться федерацией. Начиная с 1997 года лейбористское правительство во главе с Т. Блэром во взаимодействии с региональными политическими элитами проводило политический курс на постепенную, частичную передачу полномочий от центральных органов власти к местным органам самоуправления [12, с. 141]. Сам процесс деволюции плотно связан с переходным состоянием британского государственного устройства от унитарного к федеративному [13; 14]. Так, политика деволюции была законодательно закреплена в Акте о Шотландии, Уэльсе и Северной Ирландии, которые были приняты британским парламентом в 1998–1999 гг. В настоящий момент в Шотландии работает национальный парламент и правительство, которое состоит из шести департаментов, среди них основными являются департамент юстиций, общего развития, образования, предпринимательства, здравоохранения. Выборы членов законодательного органа региона проходят по смешанной

избирательной системе. Парламент избирает первого министра, который впоследствии определяет состав правительства в целом. Таким образом, исполнительная власть формируется победившей на выборах партией.

Для британской модели территориального управления характерно выделение особой роли местного самоуправления, которое получило наибольшее развитие в период деволюционных преобразований. Структура местного управления Великобритании на сегодняшний день состоит из советов различного уровня (графств, городов, районов), которые выбираются на партийной основе на 4 года. Главами органов является либо мэр, либо председатель. Поскольку советы являются по своему составу многочисленным образованием для эффективного решения проблем создаются профильные комитеты, в состав которых входят несколько советников, один из которых занимает руководящую должность. Низовыми ячейками местного самоуправления являются сельские и городские муниципальные советы, которые существуют так же и на уровне графств и округов.

Среди основных полномочий муниципальных советов можно выделить: контроль за состоянием дорожно-транспортной сети; строительство жилья; содержание учебных заведений и объектов культурного наследия; очистка территории от мусора; установление правил торговли; составление плана развития инфраструктуры населенных пунктов [2, с. 256–261]. В процессе деволюции полномочия местных органов власти постепенно расширяются.

В соответствии с первой статьей Конституции РФ, Россия – федеративное государство. В республиках существуют собственные Конституции, в ряде которых президент является главным должностным лицом и главой исполнительной власти, в других высшим органом исполнительной ветви власти является правительство. В других территориальных единицах федерации администрация является главным представителем волеизъявления народа.

Выделим основные особенности федеративного устройства России и вытекающие из них специфические черты системы управления реги-

онами. По мнению Ю.Н. Гладкого и А.И. Чистобаева [3, с. 263–264], существующая в нашей стране система государственно-территориального устройства несовершенна. Так, среди подобных недостатков Российской Федерации можно выделить:

- субъектам РФ свойственен различный фактический статус, в том числе государственно-правовой (различаются регионы первой, второй и третьей категории);
- слишком велико число единиц управления в расчете на один управленческий центр (85 на одну столицу);
- среди субъектов РФ есть слабо развитые территории, в десятки раз уступающие по уровню экономического и социального развития другим регионам;
- территории местного самоуправления совершенно разнокачественные по своим размерам, населению.

Выборы президента республики проводятся в соответствии с установленными законом территории принципами, на основе тайного, равного, прямого голосования.

Выборы губернаторов в России проводятся с 1991 года, в 2004 году по инициативе президента В.В. Путина был принят закон, в соответствии с которым главы субъектов федерации стали назначаться решением законодательных органов по предложению главы государства. Президентом Д.А. Медведев с 1 июня 2012 года был принят новый закон о выборах губернаторов. «Высшее должностное лицо субъекта РФ избирается гражданами на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Кандидаты на пост губернаторов выдвигаются политическими партиями, а также в порядке самовыдвижения. При этом партии не обязаны выдвигать только своих членов, они могут выбрать и беспартийного» [4].

В 2013 году во втором чтении был принят законопроект, который наделил правом региональных органов власти определять необходимость избрания главы субъекта. Предполагается, что прямые выборы, по инициативе законодательной власти могут быть заменены избранием кандида-

тов из числа кандидатур, внесенных президентом РФ по представлению политических партий. Выдвигать претендентом могут только политические силы, являющиеся членами Государственной думы или парламента региона, в котором инициируется избирательный процесс. Президент предоставляет итоговый список из трех кандидатов (как одной партии, так и трех разных) законодательному собранию региона, который избирает главу субъекта большинством голосов [5].

В Конституции Российской Федерации определены основные полномочия региональных органов власти, среди которых можно выделить: контроль за природопользованием, общие вопросы воспитания, науки, образования, социальная защита, установление общих принципов налогообложения [6].

Главная проблема государственного развития России заключается в том, что не удастся найти модель равновесия между принципами единства и разнообразия, уравновесить влияние формальных и неформальных институтов. В этой связи некоторыми учеными предлагается замена федеративного устройства унитарным, дополненным развитым самоуправлением, аналогичной Великобритании. Так, отечественный исследователь А. В. Зубов считает, что федерализм – объективно предопределенный выбор России (по крайней мере на длительный период времени), но с учетом ряда специфических особенностей (обширные размеры территории, многонациональный характер населения, большой разрыв в уровне развития регионов) он требует наличия институтов, не свойственных большинству федераций (единой властной вертикали, надрегиональных контрольных структур, более широкого круга инструментов финансового и правового контроля со стороны федеральных органов власти) [7, с. 7]. В то же время без известного баланса административной централизации и автономии регионов и элит, динамичное равновесие формальных и неформальных институтов такая модель никогда не будет эффективной.

Российские исследователи разработали ряд подходов к решению проблем государственно-властного устройства и системы управления реги-

онами. Наиболее перспективным можно назвать «модель земель». Она предполагает создание на базе федеральных округов и действующих межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия укрупненных и экономически полноценных регионов – будущее субъектов симметричной федерации. Это будет сделано эволюционным путем, посредством взаимоналожения процессов вертикальной и горизонтальной интеграции (например, в рамках долгосрочной концепции регионального развития, лоббируемых президентскими полпредами совместно с членами межрегиональных ассоциаций) [8, с. 142–144].

Для более эффективного управления территориями необходимо выработать систему реформирования геополитического пространства России. Подобную научно обоснованную программу предлагает сегодня Совет по изучению производительных сил (СОПС). В 1990-ых научно-исследовательская организация провела комплексный мониторинг по модернизации государственно-территориального устройства России, на основе которых был разработан проект двухэтапной административно-территориальной реформы, предполагающей федеральных округов и крупных административно-экономических регионов. В результате, указом Президента России от 13 мая 2000 года создан институт полномочных представителей президента в семи округах. Согласно программе, 85 регионов должны быть преобразованы в 28, в-первую очередь исходя из «экономической целесообразности», затем из территориальной и социальной и только потом – из национально-культурных особенностей. Именно такой эволюционный подход позволит прийти к более устойчивой и управляемой структуре, позволит регионам формировать ресурсы для самостоятельного развития. Примером успешного объединения территорий стал Красноярск. «Северные» округа, находящиеся в экстремальной зоне хозяйствования, объективно выиграли от включения в состав Красноярского края [11]. Другой позитивный пример предоставил Камчатский край, включенный в состав которого Корякский автономный округ ранее был глубоко дотационным и не имел перспектив положительного развития.

После вхождения в Камчатский край он стал более эффективно востребован для развития бизнеса и для экономики [1, с. 67–71].

В 2005–2008 гг., происходило так называемое «укрепление партийной системы», принудительно, через специфическим образом проведенную селекцию. На достижение данной цели были направлены такие меры, как повышение планки численности партий с 10 до 50 тыс. членов, повышение заградительного барьера с 5 до 7% (на сегодняшний день с 2011 года – это 5%) [9, с. 742]. На первый взгляд, цель была достигнута: из 77 зарегистрированных партий в политической борьбе участвуют 7 партий [10]. Даже несмотря на то, что был утвержден президентский проект о снижении минимального порога численности партий до 500 человек, принудительная эволюция уничтожила процесс естественного отбора, заменив борьбу за реальную поддержку различных социальных групп граждан фактическим назначением тех или иных политических партий в качестве символических представителей определенных интересов.

В Великобритании отсутствуют барьеры для организации партий. В партийном законодательстве Соединенного Королевства существует понятие малых партий, которые играют важную роль в политической жизни страны. Они придают устойчивость «двухсполовинной» партийной модели, выражают интересы жителей периферии. В России региональные партии запрещены.

Партийное законодательство должно решать несколько задач: обеспечивать право граждан на свободу объединения через простые, четкие и понятные правила создания и регистрации партий; гарантировать автономии партий от государственного вмешательства. Для реализации этих целей, исходя из опыта партийного строительства Великобритании, необходимо сделать следующее:

- 1) Заменить требования о минимальной численности членов на механизм регистрации через сбор определенного числа подписей граждан, поддерживающих создание данной партии (подтверждение факта реальной поддержки).

2) Отменить запрет на существование региональных партий, либо ввести возможность создания межрегиональных партий через допущение регистраций партий, действующих в небольшом количестве регионов, например – в трех. Такие партии, в большей степени ориентированные на интеграционные стратегии, в дальнейшем могут развиваться в общенациональное.

3) Для стимулирования межпартийного взаимодействия необходимо восстановить право партий блокироваться на выборах в форме избирательных блоков.

Таким образом, опыт трансформации политической системы Великобритании при участии региональных партий, может вернуть модернизацию партийной системы российского государства на эволюционные рельсы, с усиление роли региональных элит в управлении страной.

Список литературы

1. Бирюков С.В. Регионализм в современной России: Проблемы и перспективы. М.: ТЕИС, 2011. С. 10.
2. Мухаев Р.Т. Система государственного и муниципального управления: учебник для вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. С. 256–261.
3. Гладкий Ю.Н., Чистобаева А.И. Регионология. М.: Наука, 2000. С. 263–264.
4. Федеральный закон Российской Федерации от 2 мая 2012 г. N 40-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Российская газета. 2 мая 2012. URL: <http://www.rg.ru/2012/06/01/zakon-anons.html> (дата обращения: 26.03.2016).
5. Госдума разрешила отменять прямые выборы губернаторов [Электронный ресурс] // Электронное периодическое издание «Вести». 22 марта 2013. URL: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=1062211> (дата обращения: 26.03.2016).
6. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] // Конституция РФ. 2015. URL: <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-5.htm> (дата обращения: 26.03.2016).

7. Зубов А.В. Будущее российского федерализма // Знамя. 1996. №4. С. 6.
8. Черепанов В.А. Теория российского федерализма. М.: МЗ Пресс, 2005. С. 142–144.
9. Кынев А.В., Любарев А.Е. Партии и выбора и современной России: Эволюция и деволюция. М.: Аспект-Пресс, 2011. С. 742.
10. Список зарегистрированных партий РФ [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства Юстиций РФ. 2015. URL: <http://minjust.ru/ru/nko/gosreg/partii/spisok> (дата обращения: 26.03.2016).
11. Злотковский В.И., Целебровский С.А. Результаты муниципальных выборов 2005–2015 годов в Красноярском крае – социолого-политологический анализ // Наука Красноярья. 2015. № 6 (23). С. 16–28.
12. Дубровин Ю. Административные реформы лейбористов в Великобритании // Власть. 2009. № 3. С. 141–143.
13. Громыко А. Модернизация партийной системы Великобритании. РАН. Институт Европы. М.: издательство «Весь мир», 2007. 344 с.
14. Фокин Ю. Уникальный источник информации по современной Британии // Научно-аналитический журнал Обозреватель . 2007. № 8. С. 125–127.

References

1. Biryukov S.V. *Regionalizm v sovremennoj Rossii: Problemy i perspektivy* [Regionalism in Contemporary Russia: Problems and Prospects]. М.: TEIS, 2011, pp. 10.
2. Muhaev R.T. *Sistema gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya* [State and municipal management system]. М.: YUNITI-DANA, 2010, pp. 256–261.
3. Gladkij Y.N., Chistobaeva A.I. *Regionologiya* [Regionology] М.: Nauka, 2000, pp. 263–264.
4. *Rossijskaya gazeta*. May 2, 2012. <http://www.rg.ru/2012/06/01/zakon-anons.html> (accessed 26.03.2016).
5. *Vesti*. March 22, 2013. <http://www.vesti.ru/doc.html?id=1062211> (accessed 26.03.2016).
6. *Konstituciya RF* [The Constitution of the Russian Federation]. 2015. <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-5.htm> (accessed 26.03.2016).

7. Zubov A. V. Budushchee rossijskogo federalizma [Future of the Russian federalism]. *Znamya*. 1996. №4.
8. Cherepanov V. A. *Teoriya rossijskogo federalizma* [Theory of Russian federalism]. M.: MZ Press, 2005, pp. 142–144.
9. Kynev A. V., Lyubarev A. E. *Partii i vybora i sovremennoy Rossii: Evolyutsiya i devolyutsiya* [Parties and elections and the modern Russia: Evolution and Devolution]. M.: Aspekt-Press, 2011. p. 742.
10. <http://minjust.ru/ru/nko/gosreg/partii/spisok> (accessed 26.03.2016).
11. Zlotkovskij V.I., Celebrovskij S.A. Rezul'taty municipal'nyh vyborov 2005–2015 godov v Krasnoyarskom krae – sociologo-politologicheskij analiz [The results of the municipal elections in 2005–2015, the Krasnoyarsk krai – sociological and political analysis]. *Nauka Krasnoyar'ya* [Krasnoyarsk Science]. 2015. № 6 (23), pp. 16–28.
12. Dubrovin Yu. *Vlast*. 2009. № 3, pp. 141–143.
13. Gromyko A. *Modernizaciya partijnoj sistemy Velikobritanii* [Modernisation of the UK party system]. M.: Ves mir, 2007. 344 p.
14. Fokin Yu. *Obozrevatel* [Observer]. 2007. № 8, pp. 125–127.

ДАННЫЕ ОБ АВТОРАХ

Кочегарова Дарья Владимировна, заведующий лабораторией «Социально-политический анализ и прогнозирование»

*Российский экономический университет (РЭУ) им. Г.В. Плеханова
Стремянной пер., 36, г. Москва, 117997, Российская Федерация
dash.koches@gmail.com*

Новиков Андрей Вадимович, лаборант кафедры политологии и социологии

*Российский экономический университет (РЭУ) им. Г.В. Плеханова
Стремянной пер., 36, г. Москва, 117997, Российская Федерация
camouflage@yandex.ru
SPIN-код : 6418-3653*

DATA ABOUT THE AUTHORS

Kochegarova Darya Vladimirovna, Head of the laboratory ‘Socio-political analysis and forecasting’

Plekhanov Russian University of Economics

Stremyanny per. 36, Moscow, 117997, Russian Federation

dash.koches@gmail.com

Novikov Andrey Vadimovich, Laboratory of the Department of Political Science and Sociology

Plekhanov Russian University of Economics

Stremyanny per. 36, Moscow, 117997, Russian Federation

camouflage@yandex.ru

SPIN-code: 6418-3653